

**ПОЛЬСКО-РОССИЙСКОЕ
СОГЛАШЕНИЕ
О МЕСТНОМ
ПРИГРАНИЧНОМ
ПЕРЕДВИЖЕНИИ
В КОНТЕКСТЕ
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
И РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

К. Женгота*



Анализируются политические и юридические условия польско-российского договора о местном приграничном передвижении. Используемая методология представляет собой характеристику политической науки, которая основывается на анализе первоисточников (документов) и научных публикаций.

Показана роль Калининградской области во взаимоотношениях Европейского союза и Российской Федерации. «Калининградский вопрос» присутствовал в политических отношениях Евросоюза и России уже в начале 90-х гг. XX в. и, особенно, в период расширения Евросоюза на восток в 2004 г. Одним из механизмов борьбы с негативными последствиями расширения ЕС стала возможность заключения соглашения о местном приграничном передвижении. Подписание польско-российского соглашения о местном приграничном передвижении — результат долгосрочного политического и законодательного процесса.

Одним из важных выводов статьи стало заключение о том, что реализация договора о местном приграничном передвижении может способствовать улучшению польско-российских приграничных отношений, однако принципиально не изменит влияния Калининградской области на взаимоотношения Европейского союза и Российской Федерации.

Ключевые слова: местное приграничное передвижение, Калининградская область, Европейский союз, Российская Федерация

Польско-российское соглашение о местном приграничном передвижении (МПП) — своеобразная кульминация многолетнего процесса, связанного с развитием отношений между Европейским союзом и Российской Федерацией в сфере визового диалога и трансграничного сотруд-

* Варминьско-Мазурский университет в Ольштыне
Oszarowskiego St.,
Ольштын, 10—719, Польша.

Поступила в редакцию 10.12.2013 г.

doi: 10.5922/2074-9848-2014-3-8

© Женгота К., 2014

ничества. Заключение соглашения — это своего рода шаг и естественное следствие развития отношений РФ и ЕС, и именно в таком политическом контексте следует этот вопрос рассматривать¹. С другой стороны, соглашение о местном приграничном передвижении — прямой результат ряда законодательных мер, принятых как на уровне институций ЕС, так и польского законодательства, которые выступают правовой основой уникального решения для МПП на польско-российской границе. Таким образом, факт заключения договора и решения, принятые на основе его положений, можно рассматривать в двух контекстах:

- Политическом — проблематика, связанная с Калининградской областью в течение последних 20 лет, была одним из ключевых вопросов в отношениях между Европейским союзом и Российской Федерацией, особенно в процессе расширения ЕС на восток в 2004 г. Как российские, так и европейские власти считают, что Калининградская область — это особый пилотный регион в отношениях ЕС и РФ. Соглашение о МПП — часть более широкого политического сотрудничества, связанного как с расширением Союза на восток, так и с вовлечением России в систему европейского сотрудничества.

- Юридическом — вступление стран Центральной и Восточной Европы в Европейский союз и Шенгенскую зону связано с многочисленными трудностями в функционировании восточных границ новых государств-членов, которые стали внешними границами ЕС. Для решения этих проблем были приняты правовые решения, способствующие функционированию приграничных территорий на внешних границах ЕС. Одно из них — соглашение о местном приграничном передвижении, принятию и осуществлению которого предшествовал многолетний законодательный и административный процесс. Уникальность польско-российского соглашения о МПП — это результат ряда принятых законодательных решений, что обосновывает институционально-правовой анализ заключенного соглашения.

Цель статьи — презентация этих двух контекстов формирования местного приграничного передвижения на польско-российской границе, анализ законодательных и политических процедур, а также значения Калининградской области в отношениях ЕС — РФ².

¹ Более подробно историю отношений ЕС — РФ см.: [20; 22].

² Целью данной статьи не является всесторонний анализ последствий функционирования механизма местного приграничного передвижения на польско-российской границе, потому что относительно короткий срок действия договора не позволяет объективно оценивать его результаты. Кроме того, нет необходимости представлять соглашение о местном приграничном передвижении в контексте польско-российских отношений на уровне государств, когда вопрос МПП не является отдельной темой, а выступает скорее всего в контексте отношений ЕС — Россия. Вопрос о социальном и экономическом воздействии механизма местного приграничного передвижения на польско-российской границе выходит далеко за рамки этой статьи, а для того чтобы получить достоверные научные данные, следовало бы провести масштабные статистические и социологические исследования.

Следует отметить уникальность Калининградской области как элемента отношений ЕС — Россия и самой западной территории Российской Федерации. Как следствие политических изменений на рубеже 80-х и 90-х гг. XX в. область стала анклавом, окруженным польскими и литовскими территориями. После пятого официального расширения ЕС в 2004 г. и вступления в 2007 г. Польши и Литвы в Шенгенскую зону Калининградская область — вследствие введения визового режима на польско-российской и литовско-российской границах — стала регионом, изолированным от других областей Российской Федерации, а также от государств-членов Европейского союза. Опасения, связанные с изоляцией области, часто высказывались в 90-х гг. правительственными кругами России в связи с расширением на восток Европейского союза и Североатлантического договора [23; 19]. Одним из механизмов борьбы с негативными последствиями расширения ЕС стала возможность заключать соглашения о местном приграничном передвижении, которые являются отступлением от визового режима, предусмотренного Шенгенским соглашением о границах.

Место Калининградской области в отношениях Европейский союз — Российская Федерация

Несомненно, вопросы, связанные с функционированием Калининградской области, занимают важное место в отношениях ЕС — РФ, свидетельством тому разные соглашения:

— подписание соглашения о партнерстве и сотрудничестве (Partnership and Cooperation Agreement — PCA) — 24 июня 1994 г. Договор вступил в силу в октябре 1997 г.;

— начало сотрудничества в рамках встреч Совета по сотрудничеству ЕС — Россия (1998 г.);

— принятие «Общей стратегии Евросоюза в отношении России» — июнь 1999 г.;

— принятие «Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.)» (1999 г.);

— публикация сообщения Европейской комиссии «Евросоюз и Калининград» — январь 2001 г.;

— публикация «Сообщения Европейской комиссии об отношениях с Россией» (февраль 2004 г.).

Калининградский вопрос прямо или косвенно присутствовал в политических отношениях Европейского союза и Российской Федерации уже на рубеже 80-х и 90-х гг. Первым проектом Евросоюза, ставшим ответом на распад Советского Союза, была инициатива TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), начавшаяся в 1991 г. Основные цели программы были направлены на продвижение

на территории, образовавшиеся после распада СССР, механизмов свободного рынка и приграничного сотрудничества. Затем 24 июня 1994 г. с Российской Федерацией было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (Partnership and Cooperation Agreement — PCA), вступившее в силу в октябре 1997 г. На основе соглашения в 1998 г. начались регулярные встречи Совета сотрудничества ЕС — Россия [1].

Вопросы, связанные косвенно с Калининградской областью, рассматривались в стратегических документах, касающихся отношений ЕС и РФ, разработанных как в России, так и на форумах Европы. Первым документом была «Общая стратегия ЕС в отношении России», одобренная на саммите Европейского совета в Кельне 4 июня 1999 г. Стратегия приняла форму односторонней декларации, на которой строилось сотрудничество Европейского союза с Россией на следующие четыре года. Документ предусматривал общее видение сотрудничества ЕС с РФ, а также основные цели развития двусторонних отношений и средства их достижения. Одно из ключевых намерений, содержащееся в документе, касавшееся Калининградской области, было увеличение сплоченности Европы путем поддержки регионального и трансграничного сотрудничества [17, s. 1—7].

Другим аккордом в отношениях ЕС — РФ в контексте Калининградской области была опубликованная в октябре 1999 г. российская «Стратегия развития отношений РФ с ЕС на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.)». Документ предусматривал ряд руководящих принципов в отношениях Российской Федерации и Европейского союза. Среди них большое значение имели важные рекомендации, касавшиеся Калининградской области: укрепление сплоченности, отмена торговой дискриминации России, увеличение финансирования программы TACIS, приграничное сотрудничество и положение о компенсации, связанной с планируемым расширением ЕС на восток [7].

Калининградский вопрос присутствовал также в других документах и событиях, которые составляли часть отношений ЕС — Россия. В сообщении Европейской комиссии, опубликованном в январе 2001 г. «ЕС и Калининград», были обозначены ряд рисков и преимуществ для Калининградской области, появившихся из-за расширения Европейского союза на восток [5, s. 347]. В свою очередь, в «Сообщении Европейской комиссии об отношениях с Россией» (февраль 2004 г.) подчеркнута необходимость налаживания дружественных отношений с Российской Федерацией, в частности путем создания и развития районов приграничного сотрудничества. Документом также предусматривалась либерализация визовой политики по отношению к России и ее пограничных районов в зависимости от прогресса в модернизации экономической и политической системы [7, s. 28—29]. Следующие несколько лет отношения Евросоюза и России строились на фоне переговоров о новом «Договоре о партнерстве и сотрудничестве» (PCA 2), так как срок действия старого истек в конце 2007 г.

С 2005 г. сотрудничество Европейского союза и Российской Федерации развивалось в рамках так называемых четырех общих направлений, к которым относились: экономические вопросы, внутренние дела и правосудие, внешняя безопасность, а также вопросы, связанные с научными исследованиями и образованием. О сотрудничестве в этих направлениях было объявлено в мае 2003 г. на саммите ЕС и РФ в Санкт-Петербурге. В 2010 г. было создано Партнерство для модернизации — новая инициатива Европейского союза для России [4]. В 2011 г. началось двустороннее сотрудничество в рамках так называемого пространства свободы, безопасности и правосудия³, одной из целей которого было продолжение переговоров по либерализации визового режима, начавшихся в 2007 г.⁴

Сегодня Калининградская область — один из важных вопросов в отношениях Евросоюза и России. Калининградский вопрос так или иначе поднимался в разных сферах европейско-российских отношений:

- это транспортная доступность Калининградской области после расширения Европейского союза на восток в 2004 г.;
- либерализация визовой политики для жителей Калининградской области, а также жителей остальных регионов Российской Федерации;
- развитие научного, социального и экономического сотрудничества Калининградской области с соседними странами ЕС;
- Калининградская область как пилотный регион сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза;
- опасения российской стороны, вызванные углублением различий между Калининградской областью и другими регионами России в результате сотрудничества области с Европейским союзом.

Вопросы, связанные с Калининградской областью, присутствовали в отношениях Евросоюза с Россией особенно до расширения ЕС на восток в 2004 г. Вступление в Европейский союз Польши и Литвы и в связи с этим необходимость введения визового режима на границе с Калининградской областью оказали решающее влияние на ситуацию в анклаве и, следовательно, на отношения между ЕС и РФ до 2004 г. Российская сторона подняла вопрос о значительных экономических потерях, последовавших после изоляции области от остальной части России границами Шенгенской зоны, и как следствие появление проблемы транзита через территорию Европейского союза [2; 15, р. 13—17].

Введение визового режима для граждан Российской Федерации, в том числе для жителей Калининградской области, привело к необходимости получения визы для граждан РФ, желающих поехать из одной части России в другую. Следует подчеркнуть, что до расширения ЕС вопрос о перемещении пассажиров и транзите вызывал значительные

³ Так называемое пространство свободы, безопасности и правосудия — часть политики Европейского союза, проводимой с 70-х гг. XX в., что нашло отражение в разделе V части III Договора о функционировании Европейского союза.

⁴ Диалог о безвизовом режиме был начат в 2007 г. по результатам саммита Россия — Европейский союз в Самаре (17—18 мая 2007 г.).

споры и стал «разменной монетой» в переговорах России со странами ЕС. Российская сторона предложила введение льгот и освобождений от необходимости получения виз для отдельных категорий граждан, в том числе для жителей Калининградской области. Уже тогда «недекларированной», но видимой целью российской стороны было введение полного безвизового режима между Российской Федерацией и странами Европейского союза⁵.

Калининградский вопрос также поднимался на переговорах по развитию научного, социального и экономического сотрудничества между Европейским союзом и Российской Федерацией. В этом контексте обе стороны считали Калининградскую область пилотным регионом в отношениях ЕС и РФ. Одной из первых важных инициатив для участия Калининградской области в пространстве европейского сотрудничества стала продвигаемая во время председательства Финляндии (вторая половина 1999 г.) программа «Северного измерения» Европейского союза, которая была попыткой преодоления неблагоприятных тенденций, следующих из экономических и социальных различий между Европейским союзом и соседствующими российскими регионами. В рамках программы предусматривался широкий спектр вопросов, связанных с социальными, экономическими и транспортными проблемами, а также проблемами безопасности в северо-восточной части Европы [6, s. 6—8; 5, s. 347].

Концепция пилотного характера Калининградской области в отношениях Россия — ЕС обсуждалась особенно интенсивно с 1999 г. Следует отметить, что такую роль региону отводили как российская сторона, так и Евросоюз. Важным инструментом для реализации вышеупомянутой концепции было привлечение денежных средств и организационных инструментов для программ, расширявших польско-литовско-российское приграничное сотрудничество с помощью трансграничных программ, софинансированных из фондов Европейского союза.

Расширение ЕС и включение Калининградской области в сферу европейского сотрудничества вызывало опасения некоторых российских кругов в появлении различий в социально-экономическом развитии региона по сравнению с другими территориями Российской Федерации в результате сотрудничества области с субъектами Европейского союза. С учетом этих мнений Евросоюз выступил с разными инициативами, направленными на углубление сотрудничества с Калининградской областью, которые являются своеобразным инструментом развития идентичности Калининградской области как самого западного региона России. Российская Федерация озабочена и проявлениями сепаратистских тенденций в регионе, хотя они весьма незначительны. Именно в этом

⁵ С мая по ноябрь 2002 г. действия России и Евросоюза привели к так называемому «калининградскому кризису», который завершился подписанием соглашения о специальных правилах транзита, по которому жителям Калининградской области должны выдаваться специальные «проездные документы». См.: [7, s. 10; 5, s. 351].

контексте российская сторона иногда воспринимает предложения ЕС, направленные на поддержку социальных, экономических и политических отношений с Калининградской областью [13; 8, p. 181—183; 12, s. 55—57].

Генезис механизма местного приграничного передвижения

Одним из негативных последствий расширения ЕС с точки зрения развития сотрудничества стран Центральной и Восточной Европы стала необходимость введения визового режима для перемещения лиц на внешних границах Союза. В правилах, касающихся функционирования Шенгенской зоны, указаны страны, граждане которых при пересечении границы Евросоюза должны иметь въездную визу государства-члена. Среди стран, для которых действует это правило, указана также и Российская Федерация. На основе принятых ранее договоренностей 1 октября 2003 г. Польша заявила о прекращении действия соглашения о безвизовом режиме с Россией [24].

Для преодоления негативных последствий расширения ЕС на восток предусматривались различные механизмы, направленные на либерализацию визовой политики по отношению к соседним странам. Одно из них — заключение соглашений по упрощению визового режима. Соответствующее соглашение с Российской Федерацией было подписано польской стороной 25 мая 2006 г. Однако этот механизм не стал эффективным инструментом для уменьшения негативных последствий расширения ЕС на восток, особенно в отношении налаживания сотрудничества на региональном и местном уровнях.

Гораздо более эффективным механизмом оказались соглашения о местном приграничном передвижении, которые дают возможность отменить визовый режим для жителей приграничных территорий по обеим сторонам внешних границ Европейского союза, имеющих значительный потенциал социального, экономического и политического сотрудничества. Следует подчеркнуть, что соглашения о МПП помогают налаживать более эффективно социальные, экономические, политические и научные связи между приграничными обществами. Договоры такого типа являются исключением из правил приграничного движения на внешних границах Шенгенской зоны, прописанных в Шенгенском кодексе о границах [11].

Историю формирования программы местного приграничного передвижения необходимо искать в серии концептуальных документов Европейского союза, касающихся либерализации визового режима на внешних границах ЕС. Первым из них было сообщение Европейской комиссии «На пути к интегрированному управлению внешними границами государств-членов Европейского союза», опубликованное в мае 2002 г. В документе предприняты попытки определить институциональные и концептуальные рамки местного приграничного передвижения, интерпретируемого как регулярное и частое пересечение границы

жителями приграничных территорий [3]. Очередным документом, создающим правовую основу МПП, был «План по управлению внешними границами государств-членов Европейского союза», принятый Советом Европейского союза и Европейским советом в июне 2002 г. План учитывал необходимость регулирования местного приграничного передвижения на уровне законодательства Евросоюза, в частности в контексте ожидаемого расширения на восток [18].

В результате по инициативе Европейской комиссии в августе 2003 г. были представлены законопроекты, регулирующие МПП на внешних границах Европейского союза. В свою очередь, так называемая Гагская программа, одобренная Европейским советом в Гааге 4 ноября 2005 г., обозначила цели в сфере развития безопасности и юстиции в качестве дальнейшего шага на пути к созданию европейской политики по управлению внешними границами ЕС. Программа включала в себя постепенное создание интегрированной системы управления внешними границами, а также укрепление пограничного контроля и надзора [14].

Правила, непосредственно связанные с вопросом местного приграничного передвижения, были включены в Регламент Европейского парламента и Совета № 1931/2006 от 20 декабря 2006 г., которым устанавливались правила МПП на внешних границах Европейского союза [10]. На основе Регламента реализовано уникальное решение в отношении общих правил контроля на внешних границах Европейского союза, изложенных в Шенгенском кодексе о границах. Пункты Регламента позволяют государствам-членам Европейского союза заключать двусторонние соглашения с соседними странами, упрощающие приграничное сотрудничество в социальных, экономических целях или в целях культурного обмена. На основе таких соглашений граждане соседних стран, живущие в приграничных зонах (30 или 50 километров от границы), могут получить специальные документы, позволяющие регулярно пересекать границы для краткосрочного пребывания в пограничной зоне государства-члена Европейского союза [10].

Жители областей, охваченных местным приграничным передвижением, могут получать специальный документ (разрешение) для пересечения границы без визы. Следует отметить, что в настоящее время все восточные соседи ЕС, в том числе и Россия, имеют такую возможность в соответствии с Регламентом Совета Европейского союза № 539/2001 от 15 марта 2001 г. Жители приграничных территорий, получившие разрешение на пересечение границы в рамках МПП, также не отвечают ряду требований, связанных с пребыванием в приграничной зоне, в том числе таким, как наличие достаточных финансовых средств для пребывания за границей или предоставления документов, подтверждающих цель пересечения границы.

Дальнейшие льготы связаны со сроком пребывания в пограничной зоне соседней страны, а также формальностями при пересечении границы. Важным преимуществом является определенное время пребыва-

ния в пограничной зоне соседней страны — 90 дней. Другие льготы, указанные в Регламенте № 1931/2006: возможность бесплатного получения разрешений на пересечение границы в рамках МПП, срок действия которых от 1 года до 5 лет, создание новых пограничных переходов для местного приграничного передвижения, а также организация на существующих в настоящее время переходах специальных полос движения для нужд МПП [10].

На сегодня подписаны следующие соглашения о местном приграничном передвижении: между Венгрией и Украиной (декабрь 2007 г.), Польшей и Украиной (март 2008 г.), Словакией и Украиной (май 2008 г.), Румынией и Республикой Молдова (ноябрь 2009 г.), Польшей и Республикой Беларусь (февраль 2010 г.), Латвией и Республикой Беларусь (август 2010 г.), Литвой и Республикой Беларусь (октябрь 2010 г.), Латвией и Россией (декабрь 2010 г.), Россией и Норвегией (ноябрь 2010 г.), а также между Румынией и Украиной (апрель 2014 г.).

Положения польско-российского соглашения о местном приграничном передвижении

Подписание соглашения о местном приграничном передвижении повятов Варминьско-Мазурского и Поморского воеводств, а также Калининградской области, безусловно, было одним из главных событий польского председательства в Совете Европейского союза, пришедшего на вторую половину 2011 г. Работа над введением упрощений пограничного передвижения между Польшей и Калининградской областью РФ началась с совместного обращения в Европейскую комиссию министров иностранных дел Польши и России — Р. Сикорского и С. Лаврова от 6 апреля 2010 г., о включении в механизм МПП всей Калининградской области и аналогичной территории в Польше. В результате Европейская комиссия передала 29 июля 2011 г. в Совет ЕС и Европейский парламент предложение по введению упрощения визового режима на польско-российской границе. Документ предусматривал отмену существующей необходимости получения виз для граждан Российской Федерации, проживающих в Калининградской области. В связи с территориальной, экономической и общественной целостностью региона вся Калининградская область (а также аналогичная территория по польской стороне) была признана приграничной территорией. Это стало значительным отступлением от практики признания в качестве приграничной зоны территории до 30 или 50 км от границы. Совет министров внутренних дел и юстиции ЕС во время встречи 27 октября 2011 г. принял проект соглашения о местном приграничном передвижении с Калининградской областью. Проект соглашения требовал одобрения Европарламента. Утверждение проекта документа состоялось на совещании, состоявшемся 1 декабря 2011 г. Резолюция Европарламента по проекту соглашения была принята подавляющим большинством голосов. Это позволило приступить к подписанию соглашения представителями Республики Польша и Российской Федерации.

Соглашение было подписано во время встречи министров Р. Сикорского и С. Лаврова, которая состоялась в Москве 14 декабря 2011 г. По словам представителей обеих сторон, оно стало «вехой» в отношениях между двумя странами и народами и в будущем будет способствовать более широкому сотрудничеству Калининградской области с Европейским союзом. Соглашение стало важным моментом окончания польского председательства в Совете Европейского союза. По мнению министра Сикорского, «подписание в Москве соглашения о местном приграничном передвижении между Калининградской областью и частью Поморского воеводства, Вармии и Мазур — это одно из достижений польского председательства (в Совете Европейского союза. — К.Ж.)». В свою очередь глава МИД России выразил надежду, что соглашение о безвизовом режиме будет «предвестником неизбежного перехода к открытому обмену и поездкам россиян (в Евросоюз), а также граждан Шенгенской зоны в Россию в рамках безвизового режима». Министр Лавров также отметил, что подписание соглашения «может быть предвестником полного безвизового режима между Россией и Евросоюзом». Обе стороны выразили надежду, что Калининградская область и далее будет пилотным регионом в отношениях Евросоюза и России [9].

Соглашение вступило в силу 27 июля 2012 г. В рамках этого соглашения жители приграничных территорий обеих стран могут многократно пересекать польско-российскую границу на основе специального проездного документа. С польской стороны безвизовый режим охватил территории в Поморском воеводстве: города Гдыня, Гданьск, Сопот, а также повяты (районы): Пуцкий, Гданьский, Новодворский и Мальбурский, а в Варминьско-Мазурском воеводстве: города Эльблонг и Ольштын, повяты (районы): Эльблонгский, Браневский, Лидзбаркский, Бартошицкий, Ольштынский, Кентшинский, Мронговский, Венгожевский, Гжицкий, Голдапский и Олецкий.

В приграничную зону включена Калининградская область, а также польские районы, большая часть которых находится в 50-километровой приграничной зоне, в соответствии с предыдущими договоренностями Европейской комиссии и Совета Европейского союза, а также города с правами повята (района): Эльблонг, Гданьск, Гдыня, Сопот и Ольштын. Документом, позволяющим многократно пересекать польско-русскую границу, является специальное разрешение, выдаваемое жителям приграничной зоны государства одной стороны, дающее право на многократный въезд, выезд и пребывание в приграничной зоне государства другой стороны. Стоимость разрешения составляет около 20 евро, выдается оно на срок 2 года и 5 лет. Новые правила местного приграничного передвижения охватывают также граждан третьих стран, проживающих в Калининградской области и в польской приграничной зоне [21]. Первые проездные документы, дающие право на пересечение границы без визы, были выданы в августе 2012 г.

Заключение

Относительно короткий срок действия договора показывает, что местное приграничное передвижение на польско-российской границе вносит ряд ощутимых плюсов для жителей приграничной территории, а именно укрепление социальных, культурных, туристических и экономических контактов. Следует отметить, что действие соглашения расширяет возможности в сфере поддержки туризма в северной части Польши и Калининградской области. Оно может также способствовать экономическому развитию Калининградской области и стать своего рода лабораторией изменений визового режима для граждан Российской Федерации. В то же время, по мнению экспертов, либерализация визового режима не приводит к значительному увеличению экономического обмена между Польшей и Россией, так как, в частности, не были введены меры по облегчению перевозки товаров через польско-российскую границу. Также сохранился существующий режим паспортного контроля в пунктах пересечения польско-российской границы, как и не изменились условия ведения экономической деятельности для предприятий из Европейского союза в Калининградской области, что является существенным препятствием в развитии экономических отношений с регионом.

Подписание соглашения о местном приграничном передвижении было одним из самых важных событий в отношениях между ЕС и РФ в последние годы. Договор стал также одним из основных акцентов председательства Польши в Совете Европейского союза во второй половине 2011 г. Вопросы, затрагивающие развитие многосторонних отношений с Калининградской областью, представлены в большинстве документов, связанных с целями польского председательства. Были приняты существенные обязательства и решения, активизирующие сотрудничество с Калининградской областью и углубляющие политический диалог с Россией. Будем надеяться, что подписание соглашения с Россией о местном приграничном передвижении, станет важным импульсом в польско-российских экономических и общественных отношениях. Вместе с тем следует отметить ряд важных вопросов в отношениях Европейского союза и Российской Федерации. Признаком охлаждения отношений между Россией и Евросоюзом является не только прекращение диалога европейских и российских лидеров в результате политических и социальных беспорядков в Украине, но ранее приостановленный процесс консультаций по новому соглашению о партнерстве и сотрудничестве (РСА 2). В этих условиях соглашение о местном приграничном передвижении — это успех [16]. Заключение нового соглашения между Россией и Европейским союзом о партнерстве и сотрудничестве — чего при нынешней ситуации не следует ожидать в ближайшее время — может создать реальную основу для дальнейшего развития сотрудничества также в контексте Калининградской области.

Список литературы

1. *Agreement* on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128(01):EN:HTML) (дата обращения: 20.05.2012).
2. *Cichocki B., Pelczyńska-Nałęcz K., Wilk A.* Obwód Kaliningradzki w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej // *Prace OSW*. 2001. URL: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/Prace-OSW?page=4> (дата обращения: 28.01.2012).
3. *Communication* from the Commission to the Council and the European Parliament „Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union”, Brussels, 7.5.2002, COM(2002) 233 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 18.08.2012).
4. *Ćwiek-Karpowicz J.* Współpraca unijno-rosyjska rok po inauguracji Partnerstwa dla modernizacji // *Biuletyn — Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*. 2011. Nr 62.
5. *Gemziak Ł.* Obwód Kaliningradzki — rosyjska enklawa wewnątrz Unii Europejskiej // *Dialogi Polityczne*. 2008. Nr 10.
6. *Gromadzki G., Wilk A.* Overcoming Alienation: Kaliningrad as a Russian Enclave inside the European Union, Warsaw. January 2001.
7. *Menkiszak M.* Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa” // *Prace OSW*. 2006. Nr 22. S. 3—32. Ośrodek Studiów Wschodnich.
8. *Moshes A.* Kaliningrad: Challenges Between Russia and Europe // I. Kempe (ed.). *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement*. 2003. Opladen.
9. *Polska-Kaliningrad: od czerwca bez wiz?* Podpisano umowę o małym ruchu granicznym. URL: <http://www.tvparlament.pl/aktualnosci/polskakaliningrad-od-czerwca-bez-wiz/5885914> (дата обращения: 02.02.2012).
10. *Regulation* (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:405:0001:0022:EN:PDF> (дата обращения: 01.02.2012).
11. *Regulation* (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF> (дата обращения: 20.05.2012).
12. *Rogoża J., Wierzbowska-Miazga A., Wiśniewska I.* Wyspa na uwieźi. Kaliningrad między Moskwą a UE // *Prace OSW*. 2012. Nr 41. URL: http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Prace_41_PL.pdf (дата обращения: 11.03.2013).
13. *Sergounin A.* Kaliningrad: Russian Outpost or Window on Europe? URL: <http://www.policy.hu/sergounin/ppaper.html> (дата обращения: 12.12.2013).
14. *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union* (2005/C 53/01). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (дата обращения: 18.08.2012).
15. *Vinokurov E.* Economic Prospects for Kaliningrad. Between EU Enlargement and Russia’s Integration into the World Economy // *CEPS Working Document*. 2004. № 201.



16. *Vladimir* Putin opposes visa facilitation for the Kaliningrad oblast // Eastweek. 08.06.2011. Centre for Easter Studies. URL: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-06-08/vladimir-putin-opposes-visa-facilitation-kaliningrad-oblast> (дата обращения: 20.05.2012).

17. *Wspólna* Strategia UE wobec Rosji. R. Dziewulski, R. Hyskawy // Biuletyn Analiz UKIE. Nr 1. Warszawa. Listopad 1999.

18. *Zarządzanie* granicami zewnętrznymi. URL: http://circa.europa.eu/irc/opose/fact_sheets/info/data/policies/freedom/article_7307_pl.htm (дата обращения: 18.08.2012).

19. *Кузнецов А.* Расширение ЕС и Калининградская область // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 2.

20. *Отношения* Россия — ЕС на пороге перемен. Liber amicorum в честь профессора Л. М. Энтина. М., 2009.

21. *Польско-российское* соглашение о местном приграничном передвижении. URL: <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111214MGR/tresc%20umowy%20o%20mgr-pl.pdf> (дата обращения: 03.02.2012).

22. *Россия* и Европейский союз. Переосмысливая стратегию взаимоотношений. М., 2003.

23. *Смординская Н.* Калининград в условиях объединения Европы: вызов и ответ // Вопросы экономики. 2001. № 11.

24. *Соглашение* между Правительством Республики Польша и Правительством Российской Федерации об условиях взаимных поездок граждан Республики Польша и граждан Российской Федерации. Варшава. 18 сентября 2003. М. Р. 2003. № 51 поз. 800. 18.09.2003.

Об авторе

Кишиштоф Женгота, кандидат политических наук, Институт политических наук, Варминьско-Мазурский университет в Ольштыне.

E-mail: krzegota@gmail.com



POLISH-RUSSIAN SMALL BORDER TRAFFIC IN THE CONTEXT OF RUSSIA-EU RELATIONS

К. Żęgota*

* *University of Warmia and Mazury in Olsztyn
2 Oczapowskiego St., Olsztyn, 10—719, Poland*

Received 10 December 2013

This article sets out to analyse the Polish-Russian agreement on small border traffic in the context of relations between the European Union and the Russian Federation. The analysis focuses on the role of the Kaliningrad region of the Russian



Federation in relations between the EU and Russia and conditions of the Polish-Russian agreement on small border traffic. The methodology employed is based on analysing primary (documents) and secondary (scholarly publications, press articles) sources. The article also addresses the “Kaliningrad question” — one of the most important issues in Russia-EU relations. The analysis shows that the signing of the Polish-Russian agreement on small border traffic should be viewed as a success. Based on the agreement, the inhabitants of borderlands in Poland and Russia (the Kaliningrad region) can cross the border without obtaining an entry visa. For the inhabitants of the borderlands, the agreement brings a range of significant advantages relating to the intensification of social, cultural, touristic, and economic contacts. It is worth noting that the agreement is one of very few examples of EU — Russia cooperation, especially in context of deterioration thereof observed over the last several years.

Key words: small border traffic, Kaliningrad region, European Union, Russian Federation.

About the author

Dr Krzysztof Żegota, Institute of Political Science, University of Warmia and Mazury, Olsztyn.

E-mail: krzegota@gmail.com